

ALLEGATO

Indicazioni illustrative delle innovazioni in materia di Governo del Territorio introdotte dai Titoli I e II della L.R. ER n. 6 del 2009

Circolare della Regione Emilia-Romagna Prot. PG/2010/23900 del 01/02/2010

3.6. Il passaggio dagli strumenti urbanistici tradizionali ai nuovi strumenti di pianificazione e le misure di Salvaguardia

Uno dei problemi applicativi della L.R. n. 20 del 2000 rilevato in questi anni attiene alla lentezza con cui i Comuni si sono dotati di tutti e tre i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, con l'effetto di ritardare il completo passaggio al nuovo regime giuridico stabilito dalla medesima legge.

Questa circostanza prolunga eccessivamente la fase transitoria nella quale operano sia il PRG, per le parti che non risultino incompatibili con gli strumenti approvati, sia le previsioni dei nuovi piani approvati, nonostante che rispondano a contenuti e a principi del tutto diversi.

Una serie di disposizioni della legge di riforma hanno dunque lo scopo di meglio disciplinare questa fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime dei piani, e di cercare di accelerare l'assunzione, entro tempi più ravvicinati di tutti gli strumenti comunali.

3.6.1. L'interpretazione autentica dell'art. 41 (art. 57 LR 6/2009)

L'art. 41 della L.R. n. 20 del 2000 precisa che «fino alla approvazione del PSC, del RUE e del POC, in conformità alla presente legge, i Comuni danno attuazione alle previsioni contenute nei vigenti piani regolatori generali».

Questa disposizione muove dalla considerazione che nel nuovo sistema degli strumenti di pianificazione non è rilevabile un unico piano che ricomprenda l'insieme dei contenuti del PRG, i quali risultano ripartiti (insieme a quelli di numerosi altri atti di pianificazione e regolamentari) in tutti e tre i nuovi piani urbanistici. Per questo, essa sottolinea che, fino alla approvazione di PSC, RUE e POC, talune previsioni del PRG trovino ancora applicazione, allo scopo di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La norma è stata però oggetto di diversa interpretazione da parte del TAR Emilia-Romagna, secondo cui l'articolo 41, comma 1, stabilisce una sorta di ultrattività del PRG, di modo che lo stesso troverebbe piena applicazione fino all'approvazione di tutti e tre i nuovi strumenti (sent n. 609 del 2006, - sospesa dalla Ordinanza del Cons. di Stato n. 5763/2006 -).

Con l'art. 57 della legge n. 6 il legislatore regionale ha stabilito l'interpretazione autentica del citato art. 41, comma 1, della L.R. n. 20 del 2000, precisando che le singole previsioni del PRG sono attuate dai Comuni fino a quando le stesse non siano state, espressamente o implicitamente, sostituite o abrogate da quanto stabilito dal PSC, dal RUE o dal POC. L'entrata in vigore dei nuovi strumenti urbanistici comporta, dunque, la perdita di efficacia di quelle previsioni del PRG che risultino con essi incompatibili ovvero che siano espressamente dichiarate superate dalla nuova disciplina.

Occorre sottolineare che, poiché i nuovi strumenti dettano una disciplina totalmente nuova dei sistemi ed elementi territoriali precedentemente regolati dal PRG, il confronto non può essere portato sulla singola disposizione; di modo che si deve considerare superata ogni disposizione attinente ad un determinato contenuto pianificatorio qualora lo stesso sia stato diversamente disciplinato dai nuovi strumenti di pianificazione (Nota 18: Così, se per esempio il PRG perimetrava un ambito come edificabile ed attribuiva allo stesso un determinato indice di edificabilità, stabiliva gli usi ammessi ecc, dettando una serie di disposizioni circa l'attuazione di tale urbanizzazione, la previsione del PSC che classifica l'area come territorio rurale fa venir meno l'insieme delle previsioni di PRG che attenevano all'area stessa in quanto dichiarata edificabile).

Pertanto, se si considera anche l'obbligo della contestuale adozione e approvazione del PSC e del RUE, si rileva che, di norma, solamente alcune tematiche residuali del PRG possono rimanere efficaci, avendo l'insieme dei due strumenti generali: definito il sistema dei vincoli e delle tutele; stabilito le nuove perimetrazioni relative alla classificazione del territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale; previsto a quali dotazioni territoriali, infrastrutture della mobilità e servizi sono subordinati i nuovi insediamenti; fissato i limiti e condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale cui devono essere comunque subordinate le future previsioni del POC; dettato la disciplina particolareggiata delle trasformazioni edilizie realizzabili per intervento diretto in tutto il territorio comunale; ecc.

Il PRG, di conseguenza, può essere suscettibile di immediata attuazione per quelle previsioni che risultino conformi alle previsioni del PSC e del RUE appena richiamate, e a condizione che siano già presenti le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale fissate da detti piani per gli ambiti interessati dalla trasformazioni e che sia prevista e disciplinata dal piano attuativo la contemporanea realizzazione e attivazione dell'insieme delle dotazioni territoriali e infrastrutture per la mobilità, richieste dai medesimi piani generali per gli ambiti di riferimento in quanto connesse agli interventi di trasformazione ammissibili.

3.6.2. L'applicazione della salvaguardia a tutti i piani e la modifica della durata della stessa (art. 12 LR 20/2000)

L'art. 57 della legge n. 6, sempre ai fini di stabilire l'interpretazione autentica dell'art. 41 della L.R. n. 20 del 2000, precisa inoltre che alle previsioni dei nuovi strumenti di pianificazione (espressamente o implicitamente, sostitutive o abrogative di contenuti del PRG) si applicano le misure di salvaguardia di cui all'art. 12 della L.R. n. 20 del 2000.

La norma ha voluto affermare un secondo principio, anch'esso disatteso dalla citata pronuncia del TAR Bologna, secondo cui le misure di salvaguardia operano a favore di tutti gli strumenti di pianificazione previsti dalla legge regionale n. 20 del 2000.

Così, per esempio, la classificazione di un'area come territorio rurale prevista dal PSC adottato è idonea a sospendere il rilascio di titoli abilitativi edilizi fondati sulla classificazione di PRG come zona di completamento, soggetta ad intervento diretto; similmente, la medesima classificazione di PSC comporta la sospensione dell'esame di strumenti urbanistici attuativi del PRG che avesse destinato l'area ad espansione urbana, residenziale o produttiva, subordinandone l'attuazione alla presentazione di piano particolareggiato (art. 12, comma 1, lettere a. e b.).

Il medesimo principio è alla base della nuova stesura del comma 1 dell'art. 12 dove si specifica che le misure di salvaguardia si applicano a decorrere dalla data di adozione di ognuno degli strumenti di pianificazione disciplinati dalla L.R. n. 20 del 2000.

Appare infine opportuno richiamare le modifiche al comma 2 dell'art. 12, circa la durata della salvaguardia, derivanti dalla necessità di recepire una giurisprudenza di legittimità ormai consolidata che ha riconosciuto nell'art. 16 del T.U. dell'edilizia (DPR n. 380 del 2001) un principio fondamentale della materia.

Secondo tale disposizione la salvaguardia opera per non più di tre anni, se il piano non è inviato alla Provincia per il suo esame entro un anno dall'adozione; per cinque anni se il piano è inviato entro un anno dall'adozione.

Per quanto la L.R. n. 20 del 2000 stabilisca che tutti piani debbano essere inviati all'ente di livello più ampio (Provincia o Regione) immediatamente dopo l'adozione, è apparso necessario recepire questa disposizione legislativa statale che stabilisce gli effetti che conseguono all'invio del piano, per l'espressione delle riserve o delle osservazioni, dopo un anno dall'adozione.

3.6.3. La contemporanea adozione di PSC e RUE (art. 43, co. 3, LR 20/2000)

Per accelerare i tempi di adeguamento della pianificazione urbanistica alla nuova legge, l'art. 43, comma 3, stabilisce che i Comuni debbano provvedere all'elaborazione e adozione contemporanea del PSC e del RUE.

Questa scelta si era dimostrata fino ad ora opportuna dal punto di vista tecnico, in quanto l'insieme dei due strumenti assicura la regolazione generale dell'intero territorio comunale e fornisce l'inquadramento normativo complessivo, delle tutele, degli usi e delle trasformazione del territorio.

Inoltre l'esperienza amministrativa dei Comuni che hanno attivato in sequenza i tre strumenti evidenzia eccessivi e defatiganti tempi di rinnovo della strumentazione urbanistica.

La legge di riforma ha ritenuto pertanto di rendere obbligatoria questa soluzione attesi gli evidenti vantaggi che la stessa comporta.

L'art. 43 continua a non prevedere alcun termine massimo per l'assunzione del POC, a seguito dell'approvazione del PSC. Rimane salvo, in ogni caso, il rispetto dei tempi massimi per l'adeguamento complessivo della strumentazione urbanistica stabiliti dal commi 4 dell'art. 43.

Per favorire la rapida approvazione dei nuovi strumenti, è stata confermata la previsione speciale che consente la contemporanea adozione di PSC, RUE e POC, in deroga in particolare al principio secondo cui il POC, dovendo essere "predisposto in conformità alle previsioni del PSC" (art. 30, comma 1-bis) dovrebbe essere adottato a seguito dell'approvazione del PSC. Tuttavia, per evitare incoerenze tra le previsioni dei due strumenti si ritiene che l'iter approvativo del POC non possa essere comunque concluso fino all'approvazione del PSC stesso.